

29.05.91

EG - A - Fz - R - U

Empfehlungen
der Ausschüsse

zu

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur
Erhaltung der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der
wildlebenden Tier- und Pflanzenarten *)

KOM(91) 27 endg.; Ratsdok. 4684/91

*) Ursprünglicher Vorschlag Drucksache 445/88 und 183/89
(Beschluß)

Punkt der 63]. Sitzung des Bundesrates am 7. Juni 1991

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen
Gemeinschaften (EG),
der Agrarausschuß (A),
der Finanzausschuß (Fz),
der Rechtsausschuß (R) und
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu
nehmen:

EG
U

1. Der Bundesrat begrüßt Inhalt und Zielsetzung des Vorhabens
und die von der Kommission beabsichtigte Aufwertung des
Naturschutzes in der Gemeinschaft. Er bekräftigt die
Aussagen in seiner Stellungnahme vom 21. April 1989, daß
angesichts der besorgniserregenden direkten und indirekten

Ausgeliefert am 29. MAI 1991

...

135/1/91

Schädigungen der natürlichen Lebensräume der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten ein gemeinschaftsrechtlicher Regelungsbedarf besteht, um in allen Mitgliedstaaten ein hohes Schutzniveau einzuführen. Der Bundesrat erwartet insbesondere, daß die bereits Jahrzehnte zurückreichenden Schutzprogramme der Länder über die regionalen und nationalen Grenzen hinweg ihre sachlich notwendige Ergänzung, Erweiterung und Abrundung erfahren. Der Bundesrat anerkennt ferner, daß an der Erhaltung der Artenvielfalt und an dem strengen Lebensraumschutz der vom Aussterben bedrohten Arten ein gesamteuropäisches Interesse mit höchster Priorität besteht, weil unwiederbringliche Verluste an der natürlichen Vielfalt des Lebens drohen.

Weitere Gesichtspunkte für diese Einschätzung sind:

- Arten können nur überleben, wenn große zusammenhängende Bestände und deren Lebensräume erhalten werden. Daher ist der überregionale Schutz notwendig.
- Wandernde Tierarten sind auf geeignete, ökologisch intakte Lebensräume angewiesen. Das Überleben dieser Arten ist nur großräumig zu sichern.

EG
A
R
EG
R

2. Der Bundesrat stellt fest, daß in dem geänderten Richtlinien-vorschlag [zwar vielen Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments, aber] nicht den Forderungen Rechnung getragen worden ist, die er zu dem ursprünglichen Richtlinien-vorschlag erhoben hat. Der Bundesrat erinnert daher an seinen Beschluß vom 21. April 1989 - BR-Drucksache 183/89 (Beschluß) -.

EG
A

3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher für den Fall, daß die Kommission ihren geänderten Richtlinien-vorschlag weiterverfolgt, die erhobenen Bedenken erneut aufzugreifen und zur Geltung zu bringen:

...

Zu den Organzuständigkeiten

EG
R

4. Zu Artikel 5

Die in Artikel 5 Abs. 2 Satz 2 vorgesehene Zuständigkeit zur "Identifizierung" besonderer Schutzgebiete begegnet grundsätzlichen Bedenken. Durch eine Einzelfallentscheidung dieses Inhalts würde gravierend in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zum Vollzug der Vorschriften des nationalen Rechts eingegriffen, die zur Umsetzung der Richtlinie erlassen worden sind. Hierfür ist eine Rechtsgrundlage in Artikel 130 s EWGV nicht ersichtlich. Die Bundesregierung wird daher gebeten, zumindest auf eine wesentliche Änderung des Artikels 5 Abs. 2 Satz 2 hinzuwirken.

EG
R

5. Zu Artikel 6

Sofern der Kommission durch Artikel 6 Abs. 1 Vollzugszuständigkeiten bei der Errichtung eines Europäischen Netzes ausgewiesener besonderer Schutzgebiete zugewiesen werden sollten, ist ein rechtfertigender Grund für eine solche Abweichung vom Prinzip der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zum Erlaß administrativer Vollzugsakte nicht ersichtlich. Vor allem ist die Begründung einer Zuständigkeit der Kommission zur Festlegung des in Artikel 6 Abs. 2 vorgesehenen "Gemeinsamen Programms zur Entwicklung und zum Ausbau des Europäischen Netzes" abzulehnen. Dem EWG-Vertrag ist die Rechtsform eines auch für die Mitgliedstaaten rechtlich verbindlichen Programms fremd. Hinzu kommt, daß die in dem Programm vorzusehenden Maßnahmen außerordentlich vielfältig sein können und unzulässige Eingriffe in die Verwaltungshoheit (insbesondere durch die Festlegung der Ausbildungsstruktur, von Managementplänen und Überwachungssystemen) und in die Finanzhoheit (Bereitstellung von

135/1191

Mitteln) der Mitgliedstaaten bewirken würden. Im übrigen weist der Bundesrat darauf hin, daß eine EG-Richtlinie nach Artikel 189 Abs. 3 EWGV nur das Ziel festlegen kann, den Mitgliedstaaten und den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlassen muß.

EG
R

6. Zu Artikel 9

In Artikel 9 wird vorausgesetzt, daß es der Kommission obliegen soll, die dort genannten Aufgaben zu fördern. In welchen Formen und mit welchen Mitteln die Kommission dieser Aufgabe nachkommen soll, wird aus der Bestimmung nicht deutlich. Um Eingriffe in die Vollzugszuständigkeiten der Mitgliedstaaten zu vermeiden, wird die Bundesregierung gebeten, darauf hinzuwirken, daß Artikel 9 eine Fassung erhält, wonach die Kommission Förderungsaufgaben gegenüber den Mitgliedstaaten nur im Wege von Empfehlungen zu erfüllen hat.

EG
R

7. Zu Artikel 21

Im Hinblick auf das in Artikel 130 s Abs. 1 EWGV normierte Einstimmigkeitserfordernis für das Tätigwerden der Gemeinschaft erscheint es nicht unbedenklich, daß die Richtlinie nach Artikel 21 zur Gänze zur Disposition von Beschlüssen des Rates stehen soll, die lediglich qualifizierter Mehrheit bedürfen. Der ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Bereich der Umweltpolitik prägende Kernbereich darf nach Auffassung des Bundesrates nicht dem Einstimmigkeitserfordernis entzogen werden. Die Bundesregierung wird daher um Prüfung gebeten, ob es erforderlich und möglich ist, Artikel 21 unter diesem Aspekt einzugrenzen.

EG
R

8. Zu Artikel 22 Abs. 1

Die Angaben in den Anhängen zur Richtlinie stellen einen wesentlichen Teil des Inhalts der Richtlinie dar und sind

daher für deren Tragweite von entscheidender Bedeutung. Die Regelung der wesentlichen Grundzüge einer Materie muß aber nach dem System des EWG-Vertrages dem Rat vorbehalten bleiben. Die Bundesregierung wird daher gebeten, darauf hinzuwirken, daß die in den Anhängen der Richtlinie vorgesehenen Regelungen vom Rat selbst erlassen werden. Dies setzt eine entsprechende Ergänzung des Richtlinien-vorschlags voraus.

EG
R

9. Zu Artikel 23

Artikel 23 Abs. 3 des Richtlinienvorschlages ist in der vorliegenden Fassung vor allem deswegen nicht akzeptabel, weil er dem Rat faktisch keine Möglichkeit läßt, eine andere als die von der Kommission beschlossene Entscheidung zu treffen. Hinnehmbar ist allenfalls eine dem Artikel 17 Abs. 3 der Vogelschutzrichtlinie entsprechende Regelung.

Zu den einzelnen Vorschriften

EG
R

10. Zu den Artikeln 12, 14, 15 und 17

Nach Auffassung des Bundesrates muß im Text der vorgesehenen Richtlinie ihr Verhältnis zu der Richtlinie des Rates Nr. 79/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten klargestellt werden. Darüber hinaus wird die Bundesregierung um Prüfung gebeten, ob - soweit es sich um den Schutz der Vogelarten handelt - eine inhaltliche Angleichung von Bestimmungen des vorliegenden Richtlinien-vorschlages an die entsprechenden Vorschriften der Vogelschutzrichtlinie bzw. umgekehrt erforderlich ist.

In Artikel 17 der Richtlinie sollte klargestellt werden, ob er auch generelle oder nur einzelfallbezogene Ausnahmen

...

13571/91

zulassen soll. Damit könnte einem Auslegungstreit, wie er bei der nahezu wortgleichen Bestimmung des Artikels 9 der Richtlinie des Rates Nr. 79/409 besteht, vorgebeugt werden.

EG
A

11. Der Bundesrat bekräftigt seinen Beschluß vom 21. April 1989 - BR-Drucksache 183/89 (Beschluß) -, daß die Eigenständigkeit der Rechtsbereiche Jagd-, Fischerei- und Naturschutz im nationalen Recht erhalten bleiben muß.

EG
A
U
[EG
U]

12. Der von der Luxemburger Präsidentschaft am 28. Februar 1991 vorgelegte Kompromißvorschlag trägt demgegenüber wesentlichen Bedenken des Bundesrates gegen den ursprünglichen Richtlinienvorschlag Rechnung [und erscheint daher grundsätzlich akzeptabel].

EG
U

13. Die Bundesregierung wird aufgefordert, auf eine baldige Verabschiedung des Richtlinienvorschlages zu drängen und sicherzustellen, daß ein möglichst hohes Schutzniveau im gesamten EG-Bereich erreicht wird. Die Umsetzung ist um so wirkungsvoller, je mehr Mittel von der EG hierfür zur Verfügung gestellt werden. Die Bundesregierung wird aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß die Finanzierung in alten, schon bestehenden Programmen in diesem Sinne ausgebaut und aufgestockt wird und insbesondere in der Effizienzverordnung nach Artikel 19 des EG-Agrarfonds verstärkt Naturschutz-Belange berücksichtigt werden.

EG
A

14. Der Kompromißvorschlag bedarf aber noch verschiedener Änderungen.

EG
U

15. Zu nachstehenden wichtigen Regelungen wird die Bundesregierung aufgefordert, folgende Positionen zu vertreten:

...

- EG
U 16. Ergänzend zu den Angaben in Artikel 1 Punkt i soll darauf bestanden werden, daß der Ostseeraum als eigenständiger, biogeographischer Raum aufgeführt wird.
- EG
A 17. Der Bundesrat begrüßt, daß nach Artikel 2 Abs. 3 die Maßnahmen, die aufgrund der Richtlinie getroffen werden, den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen Besonderheiten Rechnung tragen sollen. Er weist aber erneut darauf hin, daß die vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere das europäische Netz besonderer Schutzgebiete, erhebliche Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft sowie auf die Entwicklung des ländlichen Raumes haben werden. Die Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen durch die Kommission im Anhang des geänderten Richtlinienenvorschlages ist nach wie vor völlig unzureichend. Der Bundesrat erwartet, daß die EG angemessene finanzielle Mittel auch für Ausgleichszahlungen an Betroffene bereitstellt, soweit die Maßnahmen zu unzumutbaren wirtschaftlichen Nachteilen führen.
- EG
U 18. In Artikel 3 ist eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten aufzunehmen, die notwendigen Verbindungselemente zwischen den zu schützenden natürlichen Lebensräumen zu schaffen.
- U 19. In Artikel 4 Abs. 4 ist eine Forderung aufzunehmen, nach der mindestens 10 % der Staatsfläche jedes Mitgliedlandes nach den Bestimmungen der Richtlinie zu schützen ist.
- EG
U 20. Die im Kompromißvorschlag vorgesehene Obergrenze von 15 % des Staatsgebietes, die es zu schützen gilt, soll ersatzlos gestrichen werden.

EG
A

21. Auch der Kompromißvorschlag sieht nach wie vor Entscheidungskompetenzen der EG vor, die einen Eingriff in die Vollzugsständigkeit der Mitgliedstaaten bedeuten. Besonders bedenklich ist die in Artikel 5 vorgesehene Möglichkeit, mit qualifizierter Ratsentscheidung ein prioritäres Gebiet gegen den Willen des Mitgliedstaates auf die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung zu setzen und das in Artikel 4 Abs. 2 letzter Satz i.V.m. Artikel 19 vorgesehene Verfahren. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß das in Artikel 130 r Abs. 4 Satz 1 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 130 r Abs. 1 EWG-Vertrag im Bereich der Umwelt festgeschriebene Subsidiaritätsprinzip beachtet wird und die grundsätzliche Durchführungskompetenz der Mitgliedstaaten nicht ausgehöhlt wird.

EG
A

22. Die in Artikel 6 Abs. 2 vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in den besonderen Schutzgebieten die Belastung bzw. Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der zu schützenden Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, ist unrealistisch.

Zur Klarstellung des Sachverhaltes sollte bei solchen Beeinträchtigungen, die nicht allein von einem Mitgliedstaat verursacht sind und damit auch nicht von ihm beseitigt werden können, der Mitgliedstaat verpflichtet werden, darauf hinzuwirken, diese Beeinträchtigung zu verringern.

EG
U

23. Eine kontinuierliche Überwachung der Erhaltungsstände aller in Artikel 2 genannten Arten und Habitate kann von den zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder aufgrund deren personeller und finanzieller Ausstattung nicht

geleistet werden. In diesem Umfang ist sie zur Erreichung der Ziele der Richtlinie auch nicht erforderlich. Die ständige Beobachtung gemäß Artikel 9 Abs. 1 sollte deshalb auf die in den Anhängen I und II aufgeführten Typen von natürlichen Lebensräumen und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten beschränkt werden.

EG
U

24. In Artikel 14 Abs. 1 Buchstabe b sind die in Anhang I genannten natürlichen Lebensraumtypen aufzunehmen, wobei die Einschränkung "zur Verhütung ernster Schäden" gestrichen wird.

EG
U

25. Artikel 15 Abs. 4 des luxemburgischen Kompromißvorschlages sollte entfallen. Stattdessen sollte festgelegt werden, daß die Mitgliedstaaten auf die besondere EG-weite Bedeutung dieses Gebietes hinweisen können und dafür die von der EG vorgesehenen Symbole verwenden dürfen.

A
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 27)

26. In der Richtlinie ist eine Regelung vorzusehen, nach der Änderungen der Anhänge vom Rat nur einstimmig beschlossen werden.

EG
U

27. Artikel 17 sollte dahingehend geändert werden, daß alle Anhänge im Ausschußverfahren gemäß Artikel 19 dieser Richtlinie geändert werden können.

EG
U

28. Die in Artikel 20 Abs. 1 Buchstabe a festgelegte Verpflichtung zur Wiedereinbürgerung von Arten sollte entfallen. Gleichwohl kann die Wiedereinbürgerung eine sinnvolle Maßnahme des Naturschutzes sein.

...

135/1/91

EG
U

29. Zur Beurteilung der Auswirkungen von Wiedereinbürgerungen auf die Umwelt und um mögliche Fehlinvestitionen zu vermeiden, werden die zuständigen regionalen Behörden bei ihren Entscheidungen schon von sich aus vorliegende Erfahrungen - auch anderer Mitgliedstaaten - heranziehen. Einer ausdrücklichen Verpflichtung wie in Artikel 20, Abs. 1, Buchstabe a, die Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, bedarf es daher nicht. Sie stellt eine Überreglementierung dar, die auch dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht, und sollte deshalb entfallen.

EG
U

30. Der in Artikel 20 Abs. 1 Buchstabe b vorgeschriebenen Regelung, die die Durchführung einer Verträglichkeitsstudie im Fall einer Wiedereinbürgerung von Arten vorsieht, ist zuzustimmen.

EG
U

31. Artikel 21 Abs. 2 sollte dahingehend ergänzt werden, daß die Mitgliedstaaten zum Schutz der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Lebensräume und Lebensgemeinschaften strengere nationale Maßnahmen ergreifen oder aufrecht erhalten können.

EG
A

32. Der Kompromißvorschlag bedarf auch der inhaltlichen Abstimmung mit anderen Politikbereichen der Gemeinschaft, insbesondere mit der künftigen Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie dem Vorschlag der EG-Kommission über die Einführung oder Beibehaltung landwirtschaftlicher Erzeugungspraktiken, die den Erfordernissen des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung der natürlichen Lebensräume gerecht werden.

EG
Fz

33. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Beratungsverfahren dafür einzutreten, daß die Kommission Stellung bezieht zu den finanziellen Auswirkungen der in der Kompetenz der EG liegenden Maßnahmen einschließlich einer Betrachtung der verschiedenen öffentlichen Ebenen.

Er bekräftigt damit seine Vorbehalte aus dem Beschluß vom 21. April 1989 - BR-Drucksache 183/89 (Beschluß) -.

EG
U 34. Um die Realisierung dieser zukunftsweisenden Richtlinie auch in den finanzschwächeren Mitgliedstaaten sicherzustellen, sollte die Bundesregierung darauf bestehen, daß innerhalb der nächsten zwei Jahre ergänzend ein Finanzierungsprogramm der EG zur Durchführung der FFH-Richtlinie erarbeitet wird.

EG
A 35. In die Richtlinie sind nach Auffassung des Bundesrates Aussagen aufzunehmen, aus denen hervorgeht, in welchem Umfang und vor allem wie die Europäische Gemeinschaft die Forschung finanziell fördern will.

Zu den Anhängen

EG
A 36. Die im Anhang I des Kompromißvorschlages (Anhang IV der BR-Drucksache) genannten Waldgesellschaften sollten nur dann einer besonderen Schutzkategorie zugeordnet werden, wenn sie im Raum ihres potentiellen Verbreitungsgebietes selten oder refugial vorkommen und/oder Vorkommen endemischer oder bedrohter Arten enthalten.

EG
A 37. Der Bundesrat stellt fest, daß die in Anhang I genannten Begriffe für "Typen von natürlichen Lebensräumen, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen" nicht korrekt oder mißverständlich sind, z. B. "alpiner Fluß", "Ufer-Krautvegetation", "Heidegebiete", "alkalische Niedermoore", "alpine Nadelwälder", "Flächenmoore".

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Kommission auf die Nennung von eindeutig definierten Begriffen hinzuwirken.

135/1/97

EG
A

38. Der Bundesrat stellt fest, daß die im Anhang IV genannten Landschaftselemente einerseits nicht von besonderer Bedeutung sind, da sie weit verbreitet vorkommen oder künstlich angelegt wurden, z. B. "Teiche", andererseits unklare Begriffe verwendet werden, z. B. "Baumgrenzen", "steinreiche Gebiete", "Talfurchen", "Ackerränder", "grasbewachsene Abhänge".

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Kommission darauf hinzuwirken, daß eindeutig bestimmbare Begriffe verwendet und Übersetzungsfehler korrigiert werden.

EG
A

39. In Anhang IV sind die Arten "Baummarder, Iltis, Muffelwild und Gamswild" zu streichen.

Diese Arten sind weder selten noch gefährdet. In Zukunft wird die Bejagung von Muffel- und Gamswild sogar noch verstärkt werden müssen, da sich diese Arten regional als erhebliche Belastung für Waldökosysteme erweisen. Anhang VI würde in seiner Zielsetzung beeinträchtigt, wenn diese Arten mit den tatsächlich seltenen und gefährdeten Arten wie Schneehasen, Wildkatze und Steinwild gleichgestellt würden.

A
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 41)

40. Fallen sollten in Anhang VII nur verboten werden, soweit durch sie Tiere in größeren Mengen oder nicht unversehrt gefangen werden. Damit würde sich das Verbot von "Fallen" auf nichtselektive Fallen beschränken.

EG
U

41. Im Anhang VII sollte das grundsätzliche Anwendungsverbot von Fallen dahingehend konkretisiert werden, daß für bestimmte Tierarten durch nationale Vorschriften Ausnahmen zugelassen werden können, soweit es dafür keine andere befriedigende Möglichkeit gibt. Eine wirksame Regulierung des Bisambestandes kann z. B. nur durch das Aufstellen dafür geeigneter Fallen gewährleistet werden.